

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 DEP
0030 OSLO
Norge

Vår ref.
23/52233-2

Vår dato:
26.01.2024

Deres ref.

Deres dato:

Vår saksbehandler:
Joachim Rønnevik

Avinor AS - Hørings svar - NOU 2023: 25 Omstilling til lavutslipp

Vi viser til Klima- og miljødepartementets høringsbrev av 31. oktober 2023, vedlagt utredningen «Omstilling til lavutslipp – Veivalg for klimapolitikken mot 2050» (NOU 2023: 25). Avinor takker for muligheten til å komme med innspill. Høringsinnspillet sendes via Samferdselsdepartementet, jf. departementets brev av 6. november 2023.

Avinor støtter utvalgets hovedvurderinger om at omstillingen til et lavutslippssamfunn må starte nå. Dette er i tråd med hva Avinor spilte inn i svar på oppdrag i forbindelse med departementenes arbeid med stortingsmelding om Nasjonal transportplan (NTP) 2025-2036. Avinor ønsker å fremheve fire hovedområder i høringsinnspillet:

- Luftfart - i dag og som del av fremtidens bærekraftige transportsystem
- Behov for helhetlige tiltak for omstilling av luftfarten
- Tilgang til energi som rammebetingelse for omstilling av transportsystemet
- Behov for strategisk mobilitets- og transportplanlegging på tvers

Områdene vil bli nærmere gjort rede for i det følgende.

Luftfart - i dag og som del av fremtidens bærekraftige transportsystem

Norge er et langstrakt land med spredt bosetting og store avstander, og med en lokalisering i utkanten av Europa. Samtidig er den norske økonomien åpen og internasjonalt orientert. Et godt transporttilbud for personer og gods er avgjørende for bosetting og næringsvirksomhet i hele landet. For utenlandsreiser er flyet totalt dominerende. På grunn av store geografiske avstander finnes det i mange tilfeller ikke alternativer til luftfart, og Norge er mer avhengig av flytransport enn de fleste andre land. Som det kommer frem av KVVU Nord-Norge har flytilbudet og kortbanenettet særlig stor betydning for persontransporten i Nord-Norge. Landsdelen er langstrakt, og de lange avstandene gjør at kortbanenettet er en viktig del av kollektivtilbudet. Dette gjelder særlig Finnmark. Hele 95 prosent av befolkningen i Nord-Norge har tilgang til en flyplass innenfor 90 minutters biltur¹. Videre spiller luftfarten en viktig rolle i forhold til samfunnssikkerhet og beredskap og Avinor ivaretar en viktig rolle innenfor totalforsvaret.

Luftfarten er arealeffektiv og i Norge er infrastrukturen for luftfart godt utbygget, med god kapasitet i lang tid fremover. Avinors nettverk av lufthavner og øvrige lufthavner utenfor Avinor bidrar til god tilgjengelighet i hele landet og til internasjonale destinasjoner.

¹ Konseptvalgutredning (KVVU) for Transportløsninger i Nord-Norge. November 2023.
<https://www.vegvesen.no/contentassets/c89ce854427e4cec86b2ca07767c1836/kvu-hoveddokument.pdf>

Utviklingen av null- og lavutslippsløsninger for flytrafikken har skutt fart de senere årene, men sektoren er krevende å avkarbonisere med lange utviklingsløp. Bransjen har opplevd en gradvis forbedring av fly- og motorteknologi, slik at utslipp målt per setekilometer er betydelig redusert. Men det er også klart at det må nye teknologiske løsninger på plass for at utslippene fra luftfarten skal reduseres i tråd med målene i Paris-avtalen. Man kan per i dag ikke peke på én teknologi eller én type drivstoff som fremtidig fossilfri løsning for luftfarten, og det er mulig at flere løsninger må tas i bruk for å dekke behovet i ulike segmenter av markedet.

Bærekraftig flydrivstoff (Sustainable Aviation Fuel – SAF) ble sertifisert til bruk i sivil luftfart i 2009, og kan benyttes i eksisterende flymotorer og infrastruktur. SAF er den eneste fossilfrie løsningen som er tilgjengelig i dag, og den eneste løsningen for de lange flygningene – trolig også på lengre sikt.

Null- og lavutslippsluftfartøy er under utvikling og det er i grove trekk tre teknologispør som følges:

- Helelektriske fly (batterielektrisk og brenselcelle)
- Hybridelektriske fly
- Fly der hydrogen forbrennes direkte i tilpassede motorer/gassturbiner

Det er mye som tyder på at små null- og lavutslippsluftfartøy kan være tilgjengelige i markedet fra slutten av 2020-tallet, og at større maskiner vil bli tilgjengelige fra midten av 2030-tallet. Det er imidlertid viktig å påpeke at det ikke er noen garanti for at det blir utviklet fly som er godt egnet for bruk under norske værforhold, og som kan benytte 800-meters rullebaner. Det er også usikkert når teknologiene fases inn, i hvilke segmenter, og i hvilket omfang. Avinors oppfatning er derfor at dette krever en fleksibel og skalerbar tilnærming som bidrar til å dekke markedets behov, men som også stegvis tar inn stadig økende teknisk/operativ modenhet og dermed reduserer risikoen for feilinvesteringer.

Både økt innfasing av SAF og omstillingen til null- og lavutslippsluftfartøy, vil ha stor påvirkning på hele luftfartens økosystem. Det tar også tid å etablere verdi- og logistikkjeder for nye energibærere. Det vil bli behov for økt tilgjengelighet av kraft i hele landet, og som for klimaløsninger i andre sektorer vil det være behov for langsiktig og forutsigbar virkemiddelbruk.

Målet for transportpolitikken er et effektivt, miljøvennlig og trygt transportsystem i hele landet i 2050. De ulike transportformene har ulike fortrinn og spiller derfor ulike roller for å skape tilgjengelighet, i ulike deler av landet. Avinor er av den oppfatning at UFF-rammeverket på nasjonalt nivå i Norge kan bli noe unyansert da det en rekke steder ikke eksisterer alternativer til luftfart innenfor rimelig tids- og ressursbruk. I et land som Norge bør fokus på overordnet nivå derfor være å utnytte fortrinnene til de ulike transportformene alene eller som et sammenhengende system, både med dagens teknologi og fremtidig teknologisk handlingsrom, fremfor hvilken transportform som skal prioriteres eller unngås. For eksempel er det i Sverige satt i gang en utredning hvor en skal se nærmere på mulighetene for å innlemme null- og lavutslippsluftfartøy som del av kollektivtrafikken i Nord-Sverige, som et supplement til landbasert kollektivtrafikk og lettere godstransport. For å skape forutsigbarhet for markedet og gi enda sterkere insentiver til klimavennlige og lønnsomme investeringer også i luftfarten, mener Avinor disse aspektene bør komme tydeligere til uttrykk i kommunikasjonen rundt UFF-rammeverket og utviklingen av fremtidens bærekraftige transportsystem.

Behov for helhetlige tiltak og virkemidler for omstilling av luftfarten

Utvalget trekker frem betydningen av kombinasjon av virkemidler over tid. Dette er en viktig og riktig tilnærming, og er i tråd Avinors innspill til tiltak og virkemidler for omstilling av luftfarten som det fremgår av transportvirksomhetenes svar på klimaoppdraget som del av arbeidet med NTP

2025-2036². I rapporten «Forslag til program for introduksjon av elektrifiserte fly i kommersiell luftfart» fra mars 2020, skrevet av Luftfartstilsynet og Avinor på oppdrag fra Samferdselsdepartementet, ble det anbefalt virkemiddelpakker som skulle stimulere utvikling og innfasing av elektrifiserte fly tilpasset norske forhold³.

Når det gjelder tiltak, har utvalget i sine framskrivninger lagt inn en antakelse om at 30 prosent av luftfarten kan elektrifiseres, og at det resterende vil dekkes med biodrivstoff eller andre alternative drivstoff, men utvalget er ikke konkret på virkemiddelbruk.

Kvoter og avgifter

Norsk luftfart er underlagt flere politiske virkemidler som er direkte eller indirekte klimamotiverende, og Norge er trolig det landet i verden som har implementert flest slike virkemidler for luftfart: EU ETS, CO₂-avgift, flypassasjeravgift samt omsetningskrav for biodrivstoff. Samlet proveny fra CO₂-avgift og flypassasjeravgift alene var i 2023 i størrelsesorden 3 mrd. kroner. Dette gir politisk handlingsrom. Avinor støtter utvalgets forslag (s 214) om at det bør vurderes å benytte inntekter fra kvotesalg og midler til CO₂-priskompensasjonsordningen til omstilling mot nullutslipp i de kvotepålagte virksomhetene, men at Regjeringen også må vurdere om ressurser i nivå med proveny fra CO₂-avgiften og flypassasjeravgiften kan benyttes til klimatiltak i luftfarten.

Luftfarten er fremdeles preget av årene med pandemi, hvor næringen hadde store økonomiske tap. Avgiftene knyttet til luftfarten kan fungere som ett av virkemidlene for å påvirke utviklingen, men da må den samlede skatte- og avgiftsleggingen av luftfarten vurderes samlet. Dette med tanke på å sikre en god geografisk profil, en god klimaprofil og for å sikre et økonomisk bærekraftig avgiftsnivå for flyselskapene.

Bærekraftig flydrivstoff

I luftfarten vil det være behov for biodrivstoff, elektrodrivstoff og annet flytende drivstoff av drop-in kvalitet også på lang sikt. I vegtransporten vil det være mulighet for å fase ut biodrivstoff og legge om til nullutslippsteknologi for det aller meste av segmentet. Mens biodrivstoff er en midlertidig løsning for veg, er det også en del av det langsiktige behovet for luftfarten. Det er behov for å prioritere biodrivstoff og annet flytende bærekraftig drivstoff til langdistanse luftfart og sjøfart. En gradvis opptrapping av bruk i luftfart bør ledsages av en gradvis nedtrapping (og overgang til nullutslipp) i andre segmenter.

EU har besluttet et felles europeisk omsetningskrav for luftfart fra 2025. Kravet vil i begynnelsen være på 2 prosent og øke hvert femte år fram mot 70 prosent i 2050. Regjeringen kunngjorde i statsbudsjettet for 2024 at Norge vil følge en opptrappingsplan på samme nivå som EU. Dette er ambisiøst og vil kreve etablering av storskala produksjon.

Norge er godt posisjonert for produksjon av bærekraftig drivstoff, både i form av sidestrømmer fra skogen som kan benyttes inn i neste generasjons biodrivstoffproduksjon, og en høy fornybarandel i nettet som er et godt utgangspunkt for produksjon av elektrodrivstoff (efuels). Men dette er ny teknologi, og det er fremdeles ikke tatt noen investeringsbeslutninger. Stortinget vedtok i behandlingen av luftfartsstrategien i 2023 å be regjeringen legge frem en plan for hvordan Norge kan få en ledende posisjon i produksjon av bærekraftig drivstoff, slik at Norge er godt posisjonert gjennom et industrielt miljø når innblandingskravene blir innført i EU.

² NTP 2025-2036 Klima – leveranse til prioriteringsoppdraget. 31. mars 2023.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/f517f097ff11468fbb8087f6bc981c43/felles-svar-prioppdrag-310323/klima.pdf>

³Forslag til program for introduksjon av elektrifiserte fly i kommersiell luftfart. Mars 2020. [200305_rapport-elektrifiserte-fly-i-kommersiell-luftfart_final.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/200305_rapport-elektrifiserte-fly-i-kommersiell-luftfart_final.pdf) (regjeringen.no)

økonomiske virkemidler utenom Avinors finansieringsmodell. Tiltak for fremføring av kraft på Avinors lufthavner på kort sikt vil kunne bidra til å redusere risiko for ikke å ha tilstrekkelig kraft ved innfasing av null- og lavutslippsfly, gitt den markedskunnskapen vi har i dag. Avinors portefølje av lufthavner gir selskapet handlingsrom til å gjøre strategiske vurderinger av når og hvor det skal etableres nettilknytning, i tråd med markedets behov.

Det er et betydelig potensial for elektrifisering i transportsektoren, og tiltak og virkemidler bør rettes mot elektrifisering av transportformene og segmentene som kan elektrifiseres. Avinor deler utvalgets anbefaling om at alternative drivstoff må forbeholdes transportene som ikke kan elektrifiseres.

Behov for strategisk mobilitets- og transportplanlegging på tvers

Avinor er enig i utvalgets vurdering om at fremtidens transportsystem i større grad må planlegges som ett system, og at transportformene i større grad må sees i sammenheng. Dette taler for tettere strategisk samhandling på tvers av transportformene om å avdekke mobilitetsbehov og bruk av et bredere spekter av tiltak for å dekke samfunnets behov for mobilitet. Datadeling, videreutvikling av metoder og verktøy vil måtte være viktige elementer i et slikt arbeid. Avinor legger til grunn at en videreutvikling av samhandlingen best kan videreutvikles innenfor rammene av dagens organisering, ikke gjennom etablering av en felles etat. Et godt eksempel er transportvirksomhetenes samlede anbefaling om styrket strategisk samarbeid om fremtidig behov for og tilgang til energi. Det tverrsektorielle samarbeidet bør foregå kontinuerlig og dette vil også kunne styrke samarbeidet inn mot NTP

Med vennlig hilsen

Avinor AS

Olav Mosvold Larsen
Avdelingsleder Bærekraft

Olav Mosvold Larsen, Avdelingsleder

Dokumentet er godkjent, og krever ikke en digital signatur.